联合国 S/2019/393



安全理事会

Distr.: General
15 May 2019
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2461(2019)号决议第 22 段和第 2431(2018)号决议第 55 段提交的，其中说明了这两项决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务。报告介绍了 2018 年 12 月 14 日至 2019 年 5 月 4 日期间的主要事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治事态发展

2. 2019 年 1 月 26 日，邦特兰举行了新总统赛义德·阿卜杜拉希·穆罕默德·德尼的就职典礼。期间索马里联邦政府与各联邦成员州在加罗韦举行会议，其后双方的关系出现了一些改善的迹象。这是 2018 年 6 月以来联邦政府与各联邦成员州领导人的首次会晤。不过，和解会议没有产生直接成果，在本报告所述期间，联邦政府与各联邦成员州之间的政治僵局继续阻碍在重大的政治和安全进程方面取得进展。

3. 2018 年 12 月 9 日提出的弹劾穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马约”总统的动议于 12 月 20 日撤回，行政部门和立法部门之间的关系解冻。然而，联邦议会两院之间的分歧最终导致上院于 1 月 1 日通过一项决议，暂停与人民院(下院)的合作，原因是上院称没有就下院两天前通过的 2019 年预算征求他们的意见。为了打破僵局，法马约总统要求两院成立一个由 10 名议员组成的委员会，就恢复合作关系的措施提出建议。在拖延了两个星期之后，法马约总统于 2019 年 3 月 27 日正式宣布人民院第五次会议开幕。

4. 各联邦成员州选举周期从西南州开始，12 月 19 日，阿布迪亚齐兹·哈桑·穆罕默德·“拉夫塔·加伦”当选总统。此前，青年党前副领导人、西南州总统候选人穆赫塔尔·罗博夫被捕，导致暴力抗议，造成平民死亡。拉夫塔·加伦总统在 1 月 16 日宣誓就任西南州第二任总统后，启动了与罗博夫先生的莱桑小部族的和解谈判。截至编稿时，已就向暴力死难者家属支付赔偿达成了协议，但更广泛的问题，特别是与释放仍然在押的罗博夫先生和分享权力有关的问题，仍未得到





解决。被任命调查选举前暴力的由七名成员组成的西南州实况调查委员会于 2 月发表报告认为，有四人被打死，其中包括西南州议会的一名议员。联邦政府由国内安全部牵头也开展了调查，调查结果尚未公布。2 月 27 日，议会批准了拉夫 •塔加伦总统的内阁，内阁中有 25 名部长和 25 名副部长，其中 3 人为女性。

5. 在邦特兰，邦特兰州议会 66 名新议员的选举进程于 2018 年 12 月 31 日结束。2019 年 1 月 8 日，赛义德 • 阿卜杜拉希 • 德尼当选为邦特兰第五任总统。尽管这两个进程都导致了权力的和平移交，公众对所感受的缺乏包容性且仅有一名妇女当选为议员提出了一定关切。

6. 3 月 11 日至 14 日，哈桑 • 阿里 • 海尔总理访问了基斯马尤，并会晤了朱巴兰总统艾哈迈德 • 穆罕默德 • 伊斯兰 •“马多贝”，以解决联邦政府与朱巴兰之间持续存在的分歧。两位领导人讨论了朱巴兰选举的筹备工作、联邦政府与朱巴兰之间的合作、对联邦成员州安保的支持、预算转账以及联邦政府对州一级政治的参与。3 月 25 日，马多贝总统回访摩加迪沙。他与法马约总统会晤，进一步讨论这些问题；据报道双方就恢复合作达成了协议。另外，在举行朱巴兰州选举方面取得了进展，分别于 3 月 23 日和 24 日任命和批准了独立选举和边界委员会成员。不过，马多贝总统直接任命该委员会成员的做法受到反对派政治人士的批评，后者要求有一个更加透明和包容的进程。州议会甄选进程的时间表尚未公布。

7. 在贾穆杜格，州选举日程仍存在争议。联邦政府在贾穆杜格州行政当局位于阿达多的政治反对派支持下，主张选举应在 2019 年 7 月举行，而贾穆杜格总统艾哈迈德 •杜阿勒 •盖尔 •“哈夫”则以自先知的信徒与贾穆杜格州行政当局之间权力分享协议的签署起算的四年任期为由，坚持在 2021 年 12 月举行选举。此外，贾穆杜格州行政当局继续抗议联邦政府参与贾穆杜格政局，并抗议没有提供预算支助。3 月 2 日，在阿达多，联邦政府与贾穆杜格之间的紧张关系加剧，当时国家情报和安全局人员试图从当地部族民兵手中接管贾穆杜格总统官邸的安保。经一些长老干预，民兵撤离了该地区，将控制权交给国家情报和安全局。

8. 在希尔谢贝利，若干议员被任命为部长后，行政部门与立法部门之间的关系得到改善。与此同时，州行政当局对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)布隆迪部队根据第 2431(2018)号决议于 2 月在中谢贝利开始进行的缩编提出了安全关切。3 月，下谢贝利州和中谢贝利州的索马里国民军人员暂时弃守据点，以抗议没有支付薪资。希尔谢贝利州议会批准了该州的第二个预算，预计数额为 1 200 万美元。

9. “索马里兰”议会长老院(古尔蒂)第五次延长了代表院的任期，原因是各方在全国独立选举委员会方面的分歧尚未解决。古尔蒂决定，议会选举于 2019 年 12 月 12 日、而不是 2019 年 3 月 27 日举行，但不排除进一步延期。

10. 索马里、埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的关系继续得到加强。在吉布提总统伊斯梅尔 • 奥马尔 • 盖莱于 2019 年 3 月 16 日对摩加迪沙进行国事访问后，与吉布提的关系也得到加强。肯尼亚与索马里之间的关系恶化，2019 年 2 月 7 日在伦敦举行石油和天然气勘探会议后，两国之间的海洋领水争端重新出现。2 月 16 日，

肯尼亚政府召回了其驻索马里大使，原因是据称索马里联邦政府拍卖了有争议领水内的石油和天然气区块。索马里联邦政府公开驳斥了这些指控，它指出会议的目的是分享地震数据，而不是拍卖石油和天然气区块。3 月 6 日，法马约总统在内罗毕当着埃塞俄比亚总理阿比•艾哈迈德的面与肯尼亚总统乌胡鲁•肯雅塔举行会晤。4 月 3 日，肯尼亚和索马里两国外交部长在内罗毕举行会谈，之后双方表示坚定地致力于关系正常化，并表示作为第一步，两国大使将返回各自的外交岗位。

11. 1 月 1 日，索马里外交部通知我的索马里问题特别代表尼古拉斯•海索姆说，他在索马里不再受欢迎。1 月 4 日，我发表声明，对联邦政府的决定深表遗憾，并宣布我打算任命一名继任者。1 月 5 日，安全理事会成员也对联邦政府的决定表示遗憾。1 月 29 日和 30 日，主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽•迪卡洛访问了索马里，讨论在联邦政府作出这一决定后如何重新建立关系。在她访问结束时，联邦政府和联合国发表了一项联合声明，表示双方讨论了联索援助团和联邦政府更密切合作的实际措施，并期待着深化它们之间的长期伙伴关系。

B. 安全事态发展

12. 在本报告所述期间，总体安全局势持续动荡。青年党继续是针对政府设施、政府官员和安全部队以及受欢迎的餐馆和旅馆发动袭击的主要实施者。3 月和 4 月，在摩加迪沙发生的袭击数量大幅增加，使用简易爆炸装置的事件几乎每天都在上演。使用自杀式车载简易爆炸装置、装在车下的和遥控的简易爆炸装置的事件以及迫击炮炮击和定点击杀仍在发生。

13. 仅 3 月份一个月，全国就有 77 起使用简易爆炸装置进行的袭击。这是自 2016 年以来数量最多的一个月。据报大多数事件发生在摩加迪沙、下谢贝利、下朱巴和盖多州。在摩加迪沙，发生了 28 起涉及简易爆炸装置的事件，其中 2 起为自杀式车载简易爆炸装置袭击，2 起为其他车载简易爆炸装置袭击，1 起为复合式袭击。

14. 迫击炮攻击也显著增加，显示青年党精准打击战略目标的能力有所提高。1 月 1 日，针对在摩加迪沙的联合国大院发射了 7 枚 81 毫米迫击炮弹，3 名联合国工作人员和咨询人受伤。2 月 15 日，设在下谢贝利州巴莱多格莱的美利坚合众国军事基地遭到一枚迫击炮弹袭击。3 月 2 日，青年党向索马里宫发射了 5 枚迫击炮弹。

15. 青年党继续以自杀式车载简易爆炸装置为手段发动袭击。其中包括 1 月 19 日针对索马里国家安全部队在下朱巴基斯马尤 Bar Sunguuni 的前沿行动基地进行的一次复合式袭击，以及 1 月 29 日以摩加迪沙议会附近的 Daljirka Dahsoon 纪念碑为目标使用自杀式车载简易爆炸装置发动的袭击。青年党还继续在摩加迪沙进行复合式袭击，包括 2 月 28 日对马卡穆卡拉马酒店的袭击，以及 3 月 23 日对摩加迪沙公共工程部和劳工部的袭击，后者导致劳工部副部长萨卡尔•易卜拉欣•阿卜杜拉丧生。

16. 安全行动增多，而且针对青年党训练基地和集结地点进行了多次空袭。据认为这些空袭削弱了青年党的作战能力和行动自由。不过，空袭也导致青年党越来越多地转移到城市中心，特别是摩加迪沙，因为青年党部队在那里就不太可能遭到空袭打击。3 月份空袭减少，共录得 9 次空袭，比前一个月的 24 次减少了 62%。截至 5 月 4 日，据报实施了 8 次空袭。

17. 过去两个月，亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)分子的活动总体减少。不过，据报告，2 月以来，亲伊黎伊斯兰国分子与青年党在巴里州发生冲突。在中谢贝利州，青年党寻求乘国民军抗议薪资迟迟没有支付之机，占领被国民军暂时弃守的据点。

18. 4 月 7 日，“索马里兰”部队与据报得到邦特兰支持的一支地方民兵之间发生战斗，造成多人死亡，但具体数目不详。这一事件表明图卡拉克地区局势持续动荡。在“索马里兰”部队的一些人叛逃到邦特兰之后，有争议的萨纳格州的紧张局势也随之加剧。萨纳格的群落长老开始进行预防性调解，以避免暴力升级。

C. 经济发展情况

19. 联邦政府在为调动国内资源作出努力后增加了收入。据报 2018 年 1 月至 11 月的国内收入总额为 1.61 亿美元，而 2017 年为 1.426 亿美元。增加的原因是：继续努力扩大税基；加强守法，包括通过于 2018 年 6 月新设立的大中型纳税人办公室加强守法；提高收税能力。

20. 不过，人口中还有很大一部分仍然易受贫困和粮食不安全的影响。世界银行即将发表的贫困和脆弱性评估估计，77%的人口低于每天 1.90 美元的国际极端贫困线。贫困在农村地区和境内流离失所者居住区尤其严重和普遍。近 90%的家庭难以得到教育以及水和环境卫生等基本服务，这一情况在游牧民中最为严重。索马里家庭仍易受自然灾害、流行病、人身伤害或死亡等冲击的影响。缺乏教育、过度依赖农业收入、高失业率、财富水平低和家庭规模大，所有这些均造成家庭极易受冲击之害。大约有 15%的家庭收到汇款，汇款估计每年达 13 亿美元，约占国内生产总值的 20%，这在减轻这些家庭的贫困、降低其所受冲击方面发挥了关键作用。

21. 国际货币基金组织(基金组织)在于 2018 年 5 月至 2019 年 4 月开展第三次工作人员监测方案后指出，联邦政府坚定地承诺不断加强能力，致力于改善调集国内收入，以满足监测方案的执行要求。基金组织还敦促迅速对索马里中央银行进行结构改革，开展反腐败和问责工作，包括通过相关立法。在世界银行和基金组织春季会议期间于 4 月 12 日在华盛顿特区举行了一次有关索马里问题的高级别圆桌讨论，该国的主要债权人和捐助者在讨论中肯定索马里加快了进展，特别是在改革其经济机构方面，使根据重债穷国倡议进行减免的判定阶段在望。所有主要债权人都表示打算支持索马里的债务减免进程，与会者强调，这一进程仍然基于节点。3 月 4 日任命中央银行行长也是确保索马里达到经济改革目标方面的一个积极步骤。

三. 支持建设和平和建设国家努力

A. 建立一个正常运转的联邦国家

1. 深化联邦制

22. 尽管摩加迪沙在联邦架构中的地位尚待解决，但贝纳迪尔州行政当局已开始就制定摩加迪沙市和贝纳迪尔州五年州发展计划进行意见征询。2 月 16 日，该州全部 17 个区的代表和州行政当局的官员齐聚一堂，开始厘清贝纳迪尔州居民 2019 年至 2024 年的需求和优先事项。

2. 宪法审查

23. 负责审查《联邦临时宪法》的三个实体、即议会联合宪法审查监督委员会、独立宪法审查和执行委员会和宪法事务部之间的合作有所改善，它们于 2 月 4 日至 7 日在摩加迪沙举行会议。总理在致会议闭幕词时，欢迎在宪法审查进程中取得的进展，强调审查仍然是包容各方的政治路线图中的一个优先事项。会后，三个实体发表公报，重申其合作承诺，强调必须避免可能危及宪法审查进程的政治争端，并快速处理需要政治谈判的问题。

24. 宪法审查和执行委员会和监督委员会完成了对《联邦临时宪法》15 章中的 9 章的技术审查，已将 5 章提交人民院。

25. 审查进程中的未决问题包括权力划分、资源分享、治理制度和摩加迪沙的地位。主要参与者之间已就时间表和顺序安排达成了普遍共识，以便在 2019 年年底之前完成审查，并使之成为一个包容各方的进程。预期联邦议会将分阶段对业经审查的章节进行辩论，而议会如最后通过宪法，所通过的将会是整个文件。在 4 月 8 日至 10 日于基斯马尤举行的一次会议上，两级政府和宪法审查执行机构的技术代表商定就业经审查的章节开展全国提高认识运动。基斯马尤会议还敦促联邦政府和联邦成员州领导人就悬而未决的宪法问题达成政治协议。宪法事务部长阿卜迪拉赫曼•侯什•贾布里勒于 3 月去世后，前劳工和社会事务部长萨拉•艾哈迈德•贾马被任命为新的宪法事务部长，并于 4 月 15 日正式就职。

3. 预防和解决冲突

26. 2018 年 12 月 30 日，内政、联邦事务与和解部完成了民族和解框架初稿，该框架于 2019 年 3 月 21 日获得内阁批准。该框架的目标是结束族群间暴力，在索马里各族裔间重新建立信任。2 月 19 日至 21 日，联邦政府主办了一次全国核实会议，国家、联邦成员州、区、民间社会和社区代表出席了会议。在 3 月 27 日与联邦内政、联邦事务与和解部长举行的一次非正式会议上，“和解之友小组”承诺为民族和解进程提供能力建设支持。4 月 16 日和 17 日，该部与联合国开发计划署(开发署)的代表、联索援助团和索马里问题秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)办公室的建设和平基金协调员共同主办了一次关于和解进程落实情况的讲习班，讲习班讨论了这一进程的节点、战略和时间表。

27. 2 月 20 日，“索马里兰”总统穆塞•比希在亚的斯亚贝巴与艾哈迈德总理举行会谈，比希总统以其“索马里兰总统”的身份亲自承诺加强与索马里联邦政府的工作关系。联邦政府发表声明，对这一事态发展表示欢迎。尽管索马里-“索马里兰”对话没有取得任何进展，一些国际伙伴表示主动提出支持会谈。

4. 支持普选

28. 联邦政府承诺在联邦议会 3 月至 6 月会议期间向其提交选举法律框架。选举法草案原定于 2018 年 12 月通过。部长委员会于 2019 年 5 月 2 日批准了该法案和政党法案修正案。预期两者均会提交联邦议会审查。

29. 全国独立选举委员会继续为 2020 年第一季度选民登记及 2020 年和 2021 年普选做准备，为此扩大了其国家以下一级的构架。该委员会正在所有联邦成员州并在基斯马尤、拜多阿、加罗韦、乔哈尔和杜萨马雷卜设立外地办事处。为了支持该委员会在联邦成员州的派驻并建设其技术能力，联索援助团向除杜萨马雷卜外的这些地点部署了选举干事。工作人员将侧重于为选民登记的筹备工作提供技术咨询该委员会目前正着手最后完成其五年战略计划的修订工作。截至 5 月 4 日，该委员会已暂时将 50 个政党登记在册。

30. 3 月，选举委员会决定采用生物特征识别选民登记。该委员会继续在摩加迪沙和联邦成员州确定可用的选民登记地点，并将在 2019 年进行实地核实。

31. 联邦国内安全部尚未正式提名选举安保工作队成员。预计该工作队将由国家和国际成员组成，他们将规划和监督各项安排的落实，以确保 2020 年和 2021 年选举顺利举行。

B. 贯穿各领域的问题

1. 性别平等和增强妇女权能

32. 2019 年 1 月 20 日，妇女和人权发展部举办了一次有约 40 名联邦部委和妇女组织代表出席的讲习班，核查了关于增强妇女经济权能的国家性别平等政策的附件。1 月 29 日至 30 日，在联合国人口基金(人口基金)的支助下，“妇女参与全球保健”组织在加罗韦举行了一次会议(在索马里的首次会议)。“妇女参与全球保健”是一项促进全球保健领导层中性别平等的运动。

33. 为纪念国际妇女节，联合国开展了为期一个月的内部提高认识运动，并支持了在摩加迪沙和联邦成员州举行的纪念活动。联索援助团支持了索马里妇女领导倡议 3 月 3 日在摩加迪沙举办的圆桌讨论会，探讨在选举法中确定性别配额，以确保妇女在 2020 年选举中获得至少 30%的席位。包括议员、全国独立选举委员会主席和民间社会领导人在内的约 21 名杰出妇女领袖出席了圆桌会议讨论，并呼吁核准待决的选举改革法案，该法案拟将 30%的性别配额原则载入今后的国家立法。2019 年 3 月 11 日，为了加强妇女在促进和维持社区一级和平方面的作用，穆杜格妇女和平委员会在北加勒卡约的一个村庄及南加勒卡约的一个村庄开展了和平外联活动。

34. 在 3 月 4 日至 6 日举行的有 300 多名妇女出席的会议期间，妇女和人权发展部发表了妇女宪章，要求让妇女充分参与索马里政治、经济和社会活动，特别是保证索马里妇女在政府中拥有 50%的配额。

2. 增强青年权能

35. 联合国支助了 12 月 26 日和 27 日在摩加迪沙举行的另一届全国青年会议，该会议由联邦青年和体育部及索马里全国青年理事会合办。

36. 2019 年 2 月 16 日至 26 日，青年理事会继续筹备将于当年晚些时候举行的首次全国选举，包括为代表所有联邦成员州的理事会成员举办了为期 10 天的培训课程。计划在 2019 年下半年举行上述选举。

C. 发展协调

37. 联邦政府开始与联邦成员州协商，指导制定 2020 至 2024 年索马里第九个国家发展计划，以确保新计划与临时减贫战略文件进程保持一致。协商的目的是为包括民间社会组织、私营部门代表、妇女团体、青年团体和少数群体以及境内流离失所者等历来较不发达群体在内的所有主要利益攸关方提供一个参与论坛。编制 2020-2024 年发展计划是第三个基金组织工作人员监测方案的基准之一。

38. 2 月 18 日，在内政、联邦事务与和解部长同秘书长副特别代表在摩加迪沙共同主持的活动上启动了由建设和平基金支助的新的建设和平系列项目。五个新项目侧重于涉及民族和解、大规模流离失所和稳定的主要建设和平优先事项。国际移民组织(移民组织)、开发署、联合国人类住区规划署、联合国难民事务高级专员公署和联索援助团与联邦政府、联邦成员州及民间社会伙伴密切合作，共同执行上述系列项目。

39. 1 月，联邦政府在联合国的支助下完成了关于气候变化的首次国家信息通报。国家信息通报是对气候变化影响的首次分析，也是关于索马里关键部门温室气体排放的清单。联邦政府在国家信息通报中确定了在脆弱性评估以及减少、适应和缓解气候风险方面的优先需求。信息通报已被提交《联合国气候变化框架公约》秘书处。联邦政府还在制定一项将于 2019 年通过的国家气候变化政策。

四. 全面安全办法

A. 国际协调

40. 在全面安全办法框架内继续开展了技术层面工作，包括举行了几次构成部分会议，以协调索马里联邦政府、联邦成员州和伙伴通过全面办法提供的支助。与此同时，联邦政府开始与国际伙伴全面规划在下谢贝利的联合行动。

B. 全面安全办法构成部分

构成部分 1
推动非洲联盟驻索马里特派团的行动并确保其成效

41. 联索支助办继续向部署在索马里南部 78 个地点的非索特派团人员提供后勤支援。安全理事会第 2431(2018)号决议规定的 1 000 名布隆迪部队人员遣返工作

于 2 月 21 日开始，并于 4 月 5 日完成。为支持索马里过渡计划，联索支助办协助了 457 名布隆迪部队人员迁离摩加迪沙军事学院。其中，200 人转至摩加迪沙以东 20 公里的马斯拉，其余人员则迁至乔哈尔和 5 区的一个前沿行动基地。

42. 2018 年 11 月 30 日在亚的斯亚贝巴举行的非索特派团军事行动协调委员会第二十七次会议通过了 2018-2021 年非索特派团战略行动构想，非洲联盟和平与安全理事会随后于 2019 年 2 月 13 日核可了这一构想。2019 年 3 月 4 日至 19 日，根据第 2431(2018)号决议，对非索特派团进行了一次非洲联盟-联合国联合审查，评估在执行索马里过渡计划和非索特派团支助重组方面取得的进展，并就前进方向提出了建议，详细情况载于我最近致安全理事会成员的信(S/2019/388)。

43. 联索支助办继续向 10 900 名国民军成员提供关于同非索特派团的联合行动的后勤支援。联邦政府尚未就调整这一支援以纳入多达 10 900 名正式加入国家安全架构的索马里安全部队成员提出指导意见。联索支助办支持了联邦政府牵头的生物识别登记工作，并在 2 月安排了从摩加迪沙飞往 12 个地点的特别航班，审查每个地点有资格获得联索支助办支持的索马里安全部队成员人数。为筹备国民军和非索特派团打击青年党的联合行动，联索支助办提供了口粮、燃料、水和急救包等后勤支援。联索支助办继续支持非索特派团和国民军执行过渡计划，以开放和保障西南州下谢贝利的马尔卡和沙拉博蒂的主要补给线和居民点。

44. 在本报告所述期间，联合国地雷行动处为共计 4 246 名非索特派团部队人员提供了简易爆炸装置搜索能力和减少威胁以及爆炸物处理方面的培训。该处还向非索特派团提供了警犬队，以搜查车辆、行李和基础设施。因此，在主要补给线沿线安全确认了共计 26 枚简易爆炸装置，其中 17 枚由该处训练和指导的非索特派团小组销毁。部署到军事学院的一个地雷行动小组清理了 215 153 平方米的土地，并清除了 438 件战场残留物。

构成部分 2
加强索马里安全机构

45. 2018 年 1 月，国民军行为守则和组织结构被载入法律，3 月 3 日完成了国民军部队人员生物识别登记。非索特派团和联合国还支持了区域部队战备状态评估，并进而在朱巴兰州、贾穆杜格州、西南州和邦特兰登记了 19 683 人。

46. 2018 年 12 月 31 日，人民院核准了关于索马里武装部队和安全部门成员养恤金和遣散费的法案草案，并将其提交上院核可。12 月，设在港口和海洋运输部内的索马里海事管理局开始全面运作，2019 年 1 月 16 日重新设立了索马里港务局。4 月，联邦政府签署了安全部门联合治理方案，目的是在法治和尊重人权的框架内，加强对国家和联邦成员州安全部门改革的文职监督。

47. 负责在希尔谢贝利和朱巴兰实施该国新警务模式的技术委员会更新了 2019-2020 年州级警务优先事项。旨在支持联邦政府和联邦成员州根据上述优先事项实施该模式的联合警务方案的运作目前得到了 5 000 万美元资金。该方案支持在贾穆杜格培训 700 名警员，在西南州征聘和培训 400 名警员，在朱巴兰征聘和培训 600 名警员以及在希尔谢贝利征聘 800 名警员。在欧洲联盟的资助下，非索特派

团-联合国 2 月在乔哈尔完成了对 200 名新警员的联合培训。这些毕业生是在希尔谢贝利部署的第一批州警员。正在进行规划，以根据该方案支持的摩加迪沙安全计划协助加强安全检查站并管控可能建成的迫击炮发射场。3 月 19 日，国内安全部长主持召开了关于构成部分 2.B(警察)的工作分组会议并提出了建议，包括制定一项边境巡逻和移民警务战略计划以及在联邦成员州设立刑事调查局分支机构。

48. 2 月 23 日，继 2 月 3 日签署谅解备忘录后将摩加迪沙监狱和法院大院第一阶段移交给了联邦政府，其中包括一项具有里程碑意义的协议，即不处决在该大院被拘留或定罪的任何人。2 月 26 日，联邦司法和司法事务部长与构成部分 2.C(法治与司法)工作组共同主席召集了一次有包括所有联邦成员州代表在内的 60 多人出席的会议，部长在会上指出了在该部设立了反腐败处等成就。

49. 地雷行动处培训的社区扫雷队在 15 个社区开展了活动，对 1 112 894 平方米的地区进行了核查并安全清除了 1 034 件战场残留物。该处还在各解放区部署了社区联络干事，并向 11 647 名当地社区成员提供了爆炸物危险风险教育。在后一个方案中，约 73%的受益人是儿童。

构成部分 3
稳定、社区复原及扩展国家权威和问责

50. 2019 年 1 月 29 日和 30 日，内政、联邦事务与和解部同联邦成员州对应单位及贝纳迪尔区域行政当局一道，启动了支持稳定项目第二阶段的规划工作。该项目的第二阶段将投入约 200 万美元，目的是加强机构能力并支持社区和解倡议和地方治理。1 月 28 日举行了一次有来自所有联邦成员州的代表参加的稳定会议。会议的讨论重点是需要加快开展稳定活动，并解决组建地区委员会进展缓慢问题。2 月 26 日至 28 日，该部还与联邦成员州对应单位举办了季度部际论坛，重点讨论各部委对稳定及瓦达吉尔地方治理问题国家框架的承诺以及上述举措与国际伙伴方案的对接情况。

构成部分 4
防止和打击暴力极端主义

51. 作为落实索马里预防和打击暴力极端主义国家战略和行动计划项目的一部分，总理府和联邦成员州得到了联合国提供的技术援助和能力建设支助，以加强职能部门对相关活动的协调。在联邦成员州一级，为建立政府与民间社会的讨论平台以解决地方申诉提供了进一步支助，并确定了消除暴力极端主义和激进化根源的试点干预措施。2018 年索马里援助摸底工作共确定了 63 个防止和打击暴力极端主义相关方案，并于 2019 年 3 月审查和确认了上述方案。

52. 联索援助团继续支持联邦政府处理脱离接触战斗人员的国家方案，包括协调支助和制定标准作业程序。截至 2019 年 3 月，三个面向低风险青年党逃兵的康复中心为摩加迪沙的 70 名逃兵、拜多阿的 144 名逃兵和基斯马尤的 57 名逃兵提供了支助。在本报告所述期间，启动了由建设和平基金供资的项目，目的是解决向青年党女性成员提供康复支助的业务差距。移民组织实施的这一举措将面向

150 名前战斗人员和多达 1 000 名社区成员，目的是加强妇女组织和社区团体，以支持重返社会，同时在逃兵复原方案内促进性别平等能力。

C. 过渡规划

53. 3 月，联邦政府宣布在下谢贝利对青年党采取军事行动，将其作为过渡进程的一部分。行动的目的是改善摩加迪沙的安全状况，并支持将安全责任逐步移交给索马里安全部队和机构。4 月 1 日，在萨比德镇及周边地区发起了国民军领导的行动，这一步骤是按照过渡计划第一阶段保障阿夫戈耶至马尔卡的主要补给线并在收复区建立国家权威。

54. 为了在下谢贝利军事行动中支持协调新解放区的稳定活动，4 月 8 日，由内政、联邦事务与和解部、国防部、司法和司法事务部、国内安全部、卫生部、新闻、人道主义事务和灾害管理部组成的一个部际工作队与西南州和国际伙伴代表举行了会议。工作队承认索马里安全部队在下谢贝利取得的进展，并着重指出需要确保对稳定活动采取协调一致和设定条件的办法。

五. 人权和保护

A. 人权

55. 在本报告所述期间，联索援助团人权保护团记录了 757 名平民伤亡：72% (546 人伤亡)是青年党造成的，9% (70 人伤亡)是国家安全部队造成的，10% (76 人伤亡)是身份不明的施害者造成的，包括不明飞机在朱巴兰和希兰州进行的空袭造成的 6 名平民伤亡(2 人死亡，4 人受伤)。

56. 民事法庭宣布了共计 26 宗死刑判决，其中 6 宗后来改判为徒刑，并执行了 8 宗死刑。

57. 侵犯言论自由的行为继续发生，国家安全部队任意逮捕了 8 名记者，骚扰和攻击了 2 名记者，“索马里兰”的一家法院暂停了一家媒体的运行。

58. 妇女和人权发展部于 2019 年 1 月 29 日自愿提交了索马里普遍定期审议中期审议报告，其中概述了联邦政府在落实索马里接受的普遍定期审议建议方面取得的进展。

59. 3 月 4 日，总理在人权理事会发言，重申索马里作为新当选的人权理事会成员，致力于维护人权。

B. 遵守人权尽职政策的情况

60. 在 12 月 13 日至 15 日西南州选举过程中发生事件之后，联邦政府和西南州设立了调查委员会，以审议这些事件所涉及的人权问题和具体案情。西南州调查委员会认定，在这些事件中有 4 人被打死。

61. 非索特派团已就空中行动造成的平民伤亡采取了措施，包括部队适用非索特派团接战规则、进一步培训和平民伤亡事件报告程序。非索特派团-联合国关于联

合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策技术工作组也审查了其他人权尽职政策措施，并商定了加强遵守行为的联合行动。

C. 武装冲突中的儿童

62. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组核实了505起严重侵犯儿童行为，涉及 1 096 名儿童(932 名男童和 164 名女童)、19 起袭击学校事件、4 起袭击医院事件和 17 起拒绝人道主义援助准入事件。约 612 名儿童、236 名儿童和 90 名儿童分别成为招募和使用、杀害和残害及性暴力的受害者。59%的侵犯行为是青年党所为，10%是身份不明的武装分子所为。部族民兵实施的侵犯行为占 4%，不同武装部队和团体之间的交火占 3%。其余 25%是政府和地区部队以及部族民兵所为。

D. 防止性暴力

63. 2018 年 12 月 25 日，联邦妇女与人权发展部任命了一名新的国家行动计划协调员，从而填补了这个自 2018 年 5 月以来一直空缺的职位。这提高了联邦政府加快执行《制止冲突中性暴力国家行动计划》的能力。联邦政府确定的优先事项之一是加强负责协调联邦各成员国防止和应对性暴力的指导委员会的工作。

64. 3 月 27 日至 4 月 4 日，在人口基金的支助下，对 52 名保健提供者进行了培训，以加强能力，对邦特兰和“索马里兰”的强奸行为进行适当的临床管理。4 月 10 日至 14 日在摩加迪沙又举行了一次针对 21 名保健专业人员的会议。

六. 人道主义状况

65. 索马里各地的人道主义需求仍然很高，估计 2019 年有 420 万人(占人口的三分之一)需要援助和保护。据报告，到 4 月中旬，“索马里兰”和邦特兰的一些地区出现了轻度至中度干旱。南部地区也持续出现异常干燥。由于该国北部和中部地区，特别是牧民的粮食安全状况进一步恶化，预计 2019 年 2 月至 6 月处在粮食安全阶段综合分类 3 类和 4 类的人口将增加 5%至 10%。

66. 2019 年 3 至 5 月的雨季开始较晚，而且降雨量有限，加剧了干旱，特别是索马里北部和中部的农牧区的干旱。虽然 4 月中旬许多地区都有少量至中度降雨，但迄今的降雨不足以扭转干旱的影响，干旱已在全国造成严重缺水。预计未来几个月作物产量的显著恶化也将影响粮食安全。由于局势恶化，目前有 340 万人面临不同程度的粮食不安全危机。虽然始于 2018 年的霍乱疫情仍基本得到控制，但在本报告所述期间，在境内流离失所者高度集中的贝纳迪尔地区疫情的传播仍很活跃。自疫情爆发以来，累计有 6 500 多个病例(占比 59%)影响到 5 岁以下儿童。

67. 150 多万索马里人面临严重的粮食无保障(处在粮食安全阶段综合分类 3 类及以上)，急需援助。总体而言，有 490 万人处于粮食不安全状态，比去年 9 月以来的 460 万人有所增加。在这些人中，近 43%是面临长期脆弱性的国内流离失所者。虽然营养状况略有改善，但一些地区的严重营养不良率，特别是国内流离失

所者的严重营养不良率仍然很高。2019 年，大约 903 100 名五岁以下儿童可能严重营养不良。

68. 旷日持久的武装冲突、不安全和不稳定的天气继续致使平民背井离乡。因此，索马里有 260 万境内流离失所者，是世界上流离失所人口最多的国家之一。国内流离失所者生活在困难的环境中，非常脆弱，需要基本服务和保护。

69. 强迫迁离的趋势日益严重，这仍然是一个反复出现的保护问题，使数以千计的国内流离失所者更加脆弱。2018 年，314 000 名国内流离失所者被强行驱逐，比前一年的 200 000 人有所增加。截至 2019 年 4 月中旬，超过 76 440 人被驱逐。

70. 规划、投资和经济发展部设立了联邦一级的持久解决办法协调机制，其总体目标是加强联邦政府在全国流离失所社区实现持久解决办法方面的领导作用。协调机制认为教育是一种持久解决办法，对加强复原力至关重要，需要进行专项投资。在索马里，70%的学龄儿童失学。

71. 2019 年 1 月 21 日启动的 2019 年索马里人道主义应急计划需要 10.8 亿美元，以向 340 万受冲突、气候冲击和流离失所影响的索马里人提供救生援助和生计支助。值得注意的是，索马里人道主义基金和中央应急基金已经共同为索马里北部、中部和南部受干旱影响最严重的目标社区拨款 4 570 万美元。然而，截至 4 月 26 日，2019 年索马里人道主义应急计划只有 15%的资金到位，表明资金严重短缺。必须为人道主义行动提供紧急和持续的财政支助，以便援助机构能够在受干旱影响最严重的地区维持行动和扩大救援。今后六个月，将需要大约 6.74 亿美元，以满足因干旱而产生的拯救生命的迫切需要，包括在粮食安全、营养以及水、环境卫生和个人卫生方面的需要。如果不立即提供资源，人道主义伙伴将无法充分扩大对不断恶化的局势的早期反应。

72. 工作环境仍然充满挑战。持续不断的军事行动、武装团体之间的冲突以及非国家武装行为者在主要通道上的存在，继续影响人道主义行动，导致流离失所，限制人员和货物的流动。持续不断的暴力对平民的影响仍在继续，一再有关于绑架儿童、焚烧商用卡车和限制进出需要人道主义援助的地区的报告。国家和地方当局在监测和执行人道主义方案方面发挥着更强有力的作用。虽然这种参与是加强国家机构的一个令人欢迎的指标，但有必要注意提高请求的一致性和连贯性，考虑这些当局目前的能力，以及维护人道主义原则的重要性。目前正在进行的关于非索特派团重组和可能关闭前方行动基地的讨论，可能会在非索特派团部队缩编时影响人道主义行动和反应。

七. 联合国在索马里的存在

73. 联合国各实体继续在索马里的下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙。在杜萨马雷卜设立联合国办事处方面取得了重要进展。截至 4 月 14 日，在索马里全境部署了 764 名国际工作人员和 1 402 名本国工作人员。

74. 2019 年 1 月 1 日联合国和非索特派团营地遭到迫击炮袭击后，联索援助团的指定官员/代理主管优先为所有联合国人员提供安全的办公室和住所。还提供了支助，以便索马里安全部队能够控制向室内发射迫击炮的地区。

75. 为了改善联合国和非索特派团人员的安全，联索支助办开始加强房地安全，为所有工作人员提供办公室和住所顶置保护。加强掩体总体能力，并与索马里安全部队密切合作，通过增设检查站改善摩加迪沙国际机场主要通道的安全。

76. 在东道国关系委员会的主持下，设立了一个联合协调办公室，联合国和联邦政府的代表一起工作。协调办公室于 2019 年 3 月开始运作，根据特派团地位协定提供了一个平台，以加快解决联合国与联邦政府之间的未决问题，包括改进签证申请的处理。然而，继续对没有持有联合国通行证的联合国人员征税和收取其他费用，仍对联合国在索马里的行动具有不利影响。

八. 意见

77. 联合国仍然充分致力于支持联邦政府努力为所有索马里人实现和平、稳定和可持续发展。我欢迎为重新建立和深化联邦政府与联合国之间的伙伴关系所作的努力。我还感谢安全理事会最近在第 2461(2019)号决议中表示，继续支持索马里和联索援助团，并期待联索援助团在联合国与索马里联邦政府全面恢复关系的框架内完成全部任务。

78. 索马里在建立一个运作良好的联邦国家方面继续取得进展。联邦政府和联邦成员州的领导及其对建设和平和国家政权建设的持续承诺值得赞扬。联邦政府提出了一项以 4 个路线图为基础的全面改革议程，旨在保持包容性政治、安全和正义、经济复苏以及社会和人类发展方面的进展，这应得到国际伙伴的协调一致的持续支持。

79. 然而，索马里继续面临挑战，这表明迄今所取得的成果是脆弱的。暴力极端主义、恐怖主义和武装冲突的持续存在、政治不稳定、腐败和外因变化的溢出效应，以及进一步发生人道主义危机的可能性，都威胁到进展。索马里人民的最大利益必须是应对这些挑战的一切努力的核心。

80. 我在上一次报告中对联邦政府与联邦成员州之间持续的政治僵局表示关切，这种僵局阻碍了进一步的进展。我感到鼓舞的是，索马里领导人 1 月 26 日在加罗韦举行的邦特兰新总统就职仪式上采取了和解步骤。我仍然相信，建设性对话将恢复并持续下去，并再次呼吁索马里领导人尽快定期会晤，以索马里民族的利益为重，解决分歧。我希望，非洲之角的积极事态发展将推动加强国内以及更广泛区域内的对话努力。

81. 联邦政府的包容性政治路线图规定了实现所有重大政治里程碑的步骤，包括选举、宪法审查、联邦制与和解。实现这些里程碑需要索马里利益攸关方之间的持续对话和协作，以及政府行政和立法机构之间以及联邦议会内部的持续合作。

我对联邦议会两院之间暂停合作感到关切。我敦促议会成员履行职责，恢复合作，以执行议会议程，并在关键领域通过必要的紧急立法。

82. 2019 年是审查《临时联邦宪法》的关键一年。我敦促所有关键方继续大力关注与联邦制有关的未决问题，并达成解决这些问题所需的政治协议。宪法改革应成为建立一个包容和民主、保护所有公民的人权和基本自由的联邦制索马里国的共同愿景的基础和手段。我敦促索马里领导人将包容各方和透明的宪法审查进程列为优先事项，以确保索马里社会各阶层拥有尽可能广泛的自主权。

83. 在最后确定作为全国和解的指导文件的全国和解框架方面取得的进展是值得欢迎的。此外，我赞扬全国独立选举委员会推进选民登记的筹备工作，并敦促索马里领导人将 2020 年和 2021 年选举的必要立法框架提交议会通过。应尽快开始在国家和国家以下各级进行适当的规划，包括安全方面的规划，以确保及时筹备和开展选举进程。

84. 妇女的政治参与有限及其在决策中发挥的有效作用有限仍然是一个令人关切的问题。我呼吁联邦政府、联邦议会、联邦成员州、民间社会和国际社会确保加强妇女对政治改革议程的参与，包括在 2020/21 年度选举法律框架中作出注重性别平等的规定。在这方面，索马里领导人和议会应通过《妇女宪章》中概述的原则。

85. 索马里过去几年在经济发展、创收和财务管理方面取得的进展令人鼓舞，这一点于 2019 年 4 月 12 日在华盛顿特区得到所有伙伴的承认。联邦政府必须加倍努力，满足达到重债穷国决策点所需的条件，这是通往指日可待的稳定道路的一项重大成就。

86. 继我最近依照第 2431 (2018)号决议致函安全理事会之后，我欢迎非洲联盟-联合国对非索特派团进行联合审查，以审视索马里安全过渡的进展情况。及时执行旨在建设一个有能力的联邦安全部门的《过渡计划》和《国家安全架构》，对于索马里承担领导责任至关重要。联邦政府在非索特派团、联合国和国际社会的支持下，特别是通过联合全面规划过渡进程，再次努力加快这方面的进展，这是值得赞扬的。将非索特派团的部署地点重组并移交给索马里安全机构的工作将以协调一致的方式进行，同时充分考虑到人道主义影响，并确保对平民的保护，这一点至关重要。我还赞扬联邦政府采取步骤，通过直接向个别士兵支付薪金，加强安全部门筹资的问责制和透明度。协调一致的国际支持对于可持续过渡仍然至关重要。

87. 保护人权对于索马里的国家政权建设进程至关重要。我注意到西南各州已完成对 2019 年 12 月拜多阿发生的与选举有关的暴力事件的调查，并注意到联邦政府对这些事件的调查。这些调查是追究责任的第一步，我鼓励联邦政府和州政府确保按照法治以透明的方式处理不当行为案件。

88. 我还敦促联邦政府确保司法机构的独立性以及政府行政、立法和司法部门的分离，支持司法事务委员会正常运作，并加快设立宪法法院和国家独立人权委员会。

89. 我仍然对充满挑战的安全环境、军事行动对人道主义行动的持续影响、武装团体之间的冲突以及非国家武装行为体在关键的人道主义行动通道上的存在深表关切。欢迎国家和地方当局在监测和执行人道主义方案方面发挥更大的作用。这一参与是一个值得欢迎的信号，表明国家机构得到了加强，但重要的是，这是在人道主义原则的基础上进行的。

90. 《2019 年人道主义应急计划》资金严重短缺，特别是考虑到持续的干旱和相应的人道主义局势恶化，令人严重关切。为满足迫切需要，今后六个月将需要 6.74 亿美元。需要捐助者提供紧急和持续的支助，以便人道主义界及早采取行动，化解危局。

91. 我向非洲联盟、非索特派团、政府间发展管理局、欧洲联盟、各会员国、非政府组织和其他伙伴表示感谢，感谢他们为索马里建设和平及建设国家政权进程提供的持续支持。我赞扬非索特派团和索马里安全部队为索马里的长期和平与稳定继续做出的牺牲。

92. 我赞扬我的临时特别代表拉伊塞东 • 泽嫩加以及联索援助团的工作人员、联索支助办主任和工作人员以及联合国驻索马里各机构、基金和方案的工作人员在艰难的条件下持续开展的辛勤工作。


SOMALIA
DJIBOUTI
ETHIOPIA
KENYA
GULF OF ADEN
INDIAN OCEAN
Djibouti
Boosaaso (Bender Cassim)
Ceerigaabo (Erigavo)
Hargeysa
Burco (Burao)
Boorama
Berbera
Garoowe
Laascaanood
Gaalkacyo (Galcaio)
Dhuusamarreeb (Dusa Marreb)
Beledweyne
Jawhar (Giohar)
Muqdisho (Mogadishu)
Marka (Merca)
Baydhabo (Baidoa)
Xuddur (Oddur)
Garbahaarrey
Bu'aale
Kismaayo (Chisimayu)
AWDAL
WOQOOYI GALBEED
TOGDHEER
SANAAG
SOOL
BARI
NUGAAL
MUDUG
GALGUDUUD
HIRAAN
BAKOOL
GEDO
BAY
SHABELLE DHEXE
SHABELLE HOOSE
BANADIR
JUBA DHEXE
JUBA HOOSE
National capital
Regional capital
Town, village
Airport
International boundary
Regional boundary
Undetermined boundary
Main road
Track
Railroad
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014
Department of Field Support
Cartographic Section